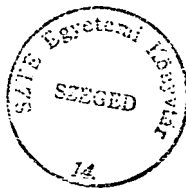


**SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA**



Dr. Simonné Dr. Gombos Katalin:

Bírói jogvédelem az Európai Unióban

**PhD értekezés
Tézisek**

**2008
Szeged**

**SZEGEDI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA**

Dr. Simonné Dr. Gombos Katalin:

Bírói jogvédelem az Európai Unióban

**PhD értekezés
Tézisek**

Témavezető:
Prof. Dr. Bodnár László
egyetemi tanár
SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi és
Európa-jogi Tanszék

Társ-témavezető:
Prof. Dr. Blutman László
egyetemi tanár, tanszékvezető
SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi és
Európa-jogi Tanszék

**2008
Szeged**

A kutatási téma előzményeinek rövid összefoglalása

Valódi jogvédelemről fogalmilag csak a modern társadalmak keretei között beszélhetünk. A jogvédelem legfőbb letéteményese az igazságszolgáltatás. Az igazságszolgáltatás a jogalkalmazási tevékenység legfőbb megnyilvánulási formája. Évszázadokon keresztül azért folyt harc, hogy az igazságszolgáltatási tevékenység elváljon a másik két nagy hatalmi ágtól, a törvényhozástól és a végrehajtó hatalomtól. Az egyéni jogvédelem szempontjából a hatalmi ágak szétválasztását, a jog uralma (rule of law), illetve jogállamiság koncepciója (Etat de droit, Rechtsstaat) megerősödését tekinthetjük döntő momentumnak.

A hazai és külföldi szakirodalomban a jogvédelemhez való hozzájárulás különböző aspektusai gyakran szóba kerülnek. Az értekezésben érintett elméleti kérdések alapjául – a teljesség igénye nélkül – a következő szerzők elméletei szolgáltak: A jogvédelem kérdésével behatóan foglalkozott Hirsch, Gündisch, Wienhues, Herdegen. A közösségi jogrendszer és jogforrások sajátosságai témakörben kiemelendő Cairns, Craig, De Búrca, Petersmann, Weatherhill, Beaumont, Lenaerts, van Nuffel, de Smijter, Kapteyn, Verloren van Themaat, Steiner, Schütz, Bruha, König, Bodnár László, Kecskés László, Várnay Ernő, Vörös Imre munkássága. Az Európai Bíróság által kialakított doktrínák kapcsán feltétlenül említeni szükséges Cross, Cohen, Iglesias, Bleckmann, Dendrinis, Pescatore, Steiner, Toth, Weymüller nevét. A jogértelmezés metodológiájával találkozhatunk MacCormick, Summers, Kutscher és Lasok munkáiban. Az alapjogok kérdésével általánosságban foglalkozott Cranston, Halmai Gábor, Tóth Gábor Attila, a kérdés többoldalú közösségi jogi megközelítése olvasható Lenaerts, Balázs Péter, Szalayné Sándor Erzsébet műveiben. Az Európai Bíróság előtti eljárások, azon belül is elsősorban az előzetes döntéshozatali eljárás kapcsán kell megemlíteni Dausés és Blutman László nevét. Az Európai Bíróság és az európai bíraskodás jövőjének kérdései vetődtek fel Lord Slynn of Hadley-nél, Everlingnél. A közösségi jog megsértése miatti állami kárfelelősség elméletének legnagyobb hazai művelője Kecskés László. A közvetlenül a közösségi jogon alapuló igényérvényesítés kérdéseit taglalja átfogóan Tatham, Timmermans. A közösségi versenyjog, a magánjogi jogérvényesítés különböző kérdései kerülnek szóba Elhauge, Geradin, Kessler, Korah, Motta műveiben. A polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés különböző kérdéseivel foglalkozik Benacchio, Schlosser, Harsági Viktória, Kengyel Miklós, Király Miklós, Wopera Zsuzsa.

Az alkalmazott módszerek

Az értekezés módszere elsősorban esetjogi indíttatású. A közösségi jog sajátosságaiból adódik, hogy az alapító szerződésekben megfogalmazott célok eléréséhez az egyik legfontosabb eszköz az, hogy a tagállamokban egységesen alkalmazandó közösségi jog jöjjön létre. A rule of law Európai Unión belül érvényesülő elve szerint ennek az egységnek az eléréséhez a jogrend, joguralom szolgál eszközzül. Mint azt a tagállamok kezdetektől fogva több fórumon, több dokumentumban is megerősítették, a tagállamok közös jellemzője az, hogy a jogállamiságot, a demokráciát, a jogrendet, az emberi és kisebbségi jogokat garantáló intézményeket, a jogbiztonság követelményét feltétlen értéknek tekintik. Ahhoz, hogy a közösségi jog megfeleljen ezeknek az érték- elközelítésnek, azt az egyes tagállamokban ne különbözőképpen értelmezzék, az interpretáció kizárólagos jogosultjaként megjelölték az

Európai Bíróságot. Ezért különös jelentősége van annak, hogy az Európai Bíróság gyakorlatát megismerjük.

Az elért eredmények összefoglalása

A bírói jogvédelmet az egyén szempontjából, elsősorban alapjogi szűrőn keresztül érdemes vizsgálni. A jogvédelem általános és különös kérdésein keresztül a jogvédelem két színterét érinti az értekezés, a jogvédelem különböző szegmensei fellelhetők mind a közösségi, mind - az Európai Bíróság intenciói folytán - a nemzeti szintű jogalkalmazásban. A jogvédelem előfeltételét jelentő joghoz jutás alapjait a jogforrások, azok ismerete, a jogforrások gyakorlati érvényesülésével kapcsolatosan az Európai Bíróság által kialakított doktrínák jelentik. Ezért az értekezés külön fejezetben foglalkozik a jogforrások sajátosságaival. A közösségi jog tényleges és megfelelő érvényesítése ma már elképzelhetetlen azokon a közösségi jog egészét teljesen átható komplex jogelvek nélkül, amiket doktrínáknak szokás nevezni, s melyeket éppen a jogvédelem érdekében kialakított eszköznek tekinthetünk. A dolgozat a jogvédelem különböző gyakorlati aspektusait is igyekszik bemutatni, elsősorban az Európai Bíróság előtti eljárásokra koncentrálva. Miután a jogvédelmi funkció döntően igazságszolgáltatási tevékenységen keresztül valósul meg, az értekezés érinti a közösségi igazságszolgáltatáshoz való hozzájutás kérdéseit, az igazságszolgáltatási-jogalkalmazói tevékenység jogértelmezési mozzanatát, amely véleményem szerint a közösségi jog sajátosságaira, és az Európai Bíróság sajátos jogfejlesztő szerepére tekintettel a jogvédelem tárházába tartozó különös fegyver. A közösségi jogon alapuló jogvédelem megvalósításában ma már fontos szerep jut a nemzeti bírói fórumoknak is, ezért a közvetlenül a közösségi jogon alapuló igények érvényesítése, az irányelvek közvetlen hatálya kérdései tárgyalásával a nemzeti bíróságok e feladatok ellátásával kapcsolatos kötelezettségei is látóterünkbe kerülnek.

A tárgyalt téma fogalmi alapjaihoz tartozik, hogy az igazságszolgáltatási tevékenységet ma Európa országaiban független bírói fórumok végzik, és nincs ez másként az Európai Unióban sem. Az igazságszolgáltatás céljának megfelelő eléréséhez garanciális szabályokat kell az eljárásokba építeni, amelyek alapjogi szempontból jogvédelmet garantálnak az egyén számára. Itt szóba kerülnek mind az igazságszolgáltatás szervezetével, működésével kapcsolatos alapelvek (például bíróság előtti egyenlőség, bírói függetlenség), mind pedig olyan processzuális elvek, melyek a törvényes eljárás megvalósításának zálogai (például meghallgatáshoz való jog, indokolási kötelezettség). Az igazságszolgáltatással kapcsolatos alanyi jogokat is szokás említeni, melyek között a legfontosabbak a bírósághoz fordulás joga, a legszélesebb értelemben vett tisztességes eljáráshoz való jog, a törvényes bíróhoz való jog, a képviselőhez (védelemhez) való jog, (beleértve a rászorulóknak megfelelő és szükség esetén ingyenes képviselőt is), a jogorvoslathoz való jog.

I. RÉSZ

1. Jogvédelem az Európai Unióban

1.1. A jogvédelem bíróságon kívüli eszközei

Az Európai Bizottság - a közösségi jog őreként - fontos szerepet játszik az általános jogvédelemben. Az Európai Bizottságnak jogában áll többféle, jogvédelmet szolgáló eljárást kezdeményezni, és a versenyjog területén igazságszolgáltatási feladatot is ellát. Az alapjogok védelme tekintetében fontos állomás volt az Európai Ombudsman intézményének közösségi jogba történő bevezetése. Az Európai Ombudsman az uniós polgárok, illetve a tagállamokban huzamosabb ideje tartózkodó természetes vagy jogi személyek által előterjesztett panaszok kivizsgálására jogosult. Feladat körébe a közösségi intézmények, szervek tevékenységével összefüggő visszasságokra vonatkozó panaszok kivizsgálása tartozik. E tevékenységével nyilvánvalóan fontos jogvédelmi feladatokat lát el, tevékenysége azonban nem igazságszolgáltatási jellegű. Az alapjogok biztosítására az Európai Ombudsmanon kívül létrehoztak egy másik tisztséget is az Európai Adatvédelmi Biztos Hivatalát. Az európai adatvédelmi biztos feladata az intézmények szervezetének és feladatának adatvédelmi szempontból történő áttekintése, továbbá annak biztosítása, hogy az uniós intézmények és szervek a személyes adatok védelméhez való alapvető jogot tiszteletben tartsák. A magánélethez, magánítokhoz való jog átvitt és modern értelemben a legdinamikusabban szélesedő alapjogaink egyike, ezért az e jog körébe feltétlenül beleértendő személyes adataink gyűjtése, tárolása, felhasználása legális feltételeinek garantálására különböző jogi eszközöknek kell rendelkezésre állnia, melyek közül egyik lehet az adatvédelmi biztos tevékenysége.

1.2. Bírói jogvédelem

Az Európai Közösség kezdetektől fogva több volt magas fokú szabadkereskedelmi övezetnél. Az autonóm jogrend, melynek segítségével mód nyílt a közösségi politikák megvalósítására, olyan evolúción ment keresztül, mely elsősorban a jogvédelmi feladatok megerősödését hozta. A jog, mint közösségi eszköz ugyanis csak az érem egyik, gyakran megvilágított oldala, a másik oldalt az érintettek jogvédelme jelenti. Az Európai Közösségek jogát mérvadó mértékben alakította és fejlesztette tovább az Európai Bíróság, amely az mindig fontos stabilizáló és integráló tényező volt. Az európai bíróságok előtti jogvédelem ezért nagy jelentőségű mind a Közösség alkotmányos struktúrájára, mind pedig az egyén számára. Az Európai Unió jogrendszere több aspektusból is egyéni jogvédelmet valósít meg, és biztosítja a joghoz való megfelelő és hatékony hozzáférést nem csupán tagállamai, hanem polgárai, az egyének számára is. Az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság – valamint az EK Szerződés 225/A. cikkében adott felhatalmazás szerint az időközben az Elsőfokú Bíróság mellett megalakult Közöszerzőzeti Törvényszék – saját hatásköre keretén belül biztosítja a jog tiszteletben tartását a Szerződés értelmezése és alkalmazása során. Ezt a feladatot a bíróságok elsősorban a közösség intézményei és a tagállamok közötti vitákban látják el, ugyanakkor ezzel egyidejűleg jogvédelmi fórumként is működnek a közösség polgárai számára, akik különböző keresetekkel fordulhatnak a bíróságokhoz. A közösségi bíróságok szerepe nem a hagyományos értelemben vett jogszolgáltatási feladatok ellátását jelenti, hanem szerepük ezen

túlmutat. Az Európai Bíróság bizonyos értelemben egyesíti a közigazgatási, az alkotmány- és nemzetközi bíróságok jogköreit, feladatát. Sőt, további funkciókat, így polgári, munkaügyi, esetenként büntető-, illetve választottbíróági feladatokat is a közösségi bíraskodás kereteibe sorolhatunk.

Az egyéni jogvédelem biztosításával az alapító szerződések létrehozói, illetve döntő részben az Európai Bíróság joggyakorlata két célt tűzött ki. Egyrészt a közösségi jog lehető legnagyobb hatásának biztosítását, másrészt pedig a közösség polgárainak bevonását a jogrendbe olyan értelemben, hogy processzuális polgárjogokat juttatnak nekik. A főként német szerzők által részletesen kifejtett elvek szerint az Európai Bíróság a Wahrung des Rechts-funkció ellátása során ügyel a szerződésben írt kötelezettségek teljesítésére, továbbá a szerződésben meghatározott tilalmaktól való tartózkodásra, ugyanakkor a jog érvényre juttatása magában foglalja a szerződésben meghatározott célok fokozatos megvalósítását, továbbá a közösség alkotmányos alapelveinek védelmét, illetve a tagállamok alkotmányos hagyományaitban fellelhető értékek és garanciák őrzését.

2. A joghoz jutás előfeltétele: a jog ismerete

A közösségi igazságszolgáltatáshoz való megfelelő hozzájutás előfeltételezi, hogy magához a közösségi joghoz, uniós joghoz, egyéni jogokat biztosító *acquis communautaire*-hez, illetve joga alapuló dokumentumokhoz megfelelő hozzáférése legyen az egyéneknek. A jogbiztonság egyik alapkövetelménye, hogy a jog kiszámítható, előrelátható legyen, azaz az egyének pontosan megismerhessék a rájuk vonatkozó jogok és kötelezettségek jogi bázisát annak érdekében, hogy kötelezettségeiket betarthatassák, és jogaikkal megfelelően élhessenek. Ezért az értekezés áttekinti az Európai Unió jogforrási rendjét, rámutat különböző elméleti vitákra, és a jogforrási renddel szembeni jogvédelmi aggályokra is.

2.1. A hatáskörmegosztás kérdései

A hatékony jogvédelem aspektusából nagyon lényeges kérdés, hogy az adott és szabályozandó jogi kérdés vonatkozásában nemzeti, vagy közösségi szabályoknak van tere, esetleg mindkét jogalkotó akár egymással párhuzamosan hozhat szabályokat az egyén jogaira vonatkozóan. Ennek vizsgálatához elengedhetetlenül szükséges, hogy a Közösség és a tagállamok közötti hatáskör megosztás szabályait pontosan tisztázzuk. A jelenlegi szabályok úgy foglalhatók össze, hogy a közösségi hatáskörök szétszórva, egy-egy gazdasági szektorhoz rendelve találhatók oly módon, hogy a közösségi hatáskörök funkcionálisan, azaz egyes közösségi célkitűzésekhez kötődve jelennek meg. Miután konkrét hatásköri szabályokat nem tartalmaz a Szerződés, ezért a hatásköri összeütközések miatt a kialakítandó elmélet és gyakorlat kimunkálása főként az Európai Bíróságra marad. Feltétlenül érvényesülő elv a korlátozott felhatalmazás elve. Eszerint csak a Szerződésben kitűzött célok érdekében, és meghatározott formájú aktusok kibocsátására van lehetőség az Európai Unióban. Más oldalról mindez azt jelenti, hogy maga az Európai Unió új kompetencia meghatározására nem jogosult, tehát önállóan saját hatáskörének kiterjesztéséről nem dönthet, erre csak a tagállamok közös akaratával kerülhet sor.

2.2. Alkotmányos alapok

Annak a kérdésnek az eldöntésére, hogy hogyan történik egy adott tagállam részéről a közösségi hatáskörök gyakorlására történő felhatalmazás, tipikusan a tagállamok alkotmányai adnak felvilágosítást. Mind elméleti, mind gyakorlati problémák felmerülhetnek arról, hogy

miképpen határozza meg az Alkotmány a hatáskör gyakorlás módozatait. A probléma gyökere valójában azokban a közösségi jog és belső jog viszonyával foglalkozó nézetekben keresendő, amelyek két szélső pontját a monista és a dualista teóriák teszik ki. A dualista és monista teóriák elsősorban a nemzetközi jog és belső jog viszonyáról szóló elméletek kapcsán merülnek fel, és bár azt egyértelműen le kell szögezzük, hogy a közösségi jog nem a nemzetközi jog része, hanem sui generis önálló jogrendszer, ugyanakkor a közösségi jogi szabályok és belső jog viszonya tekintetében ugyanaz a probléma, mint a nemzetközi jog belső jogba történő beemelésének problematikája esetén. A két szélsőséges nézetet erősen leegyszerűsítve, a probléma lényegét abban válaszolhatjuk fel, hogy míg a dualista koncepció szerint a nemzetközi jog és a belső jog anyagi-jogi értelemben két különálló jogrendszer, addig a monista koncepció ezt tagadva úgy véli, hogy a több nemzeti jogalkotó által alkotott nemzetközi jog anyagi-jogi értelemben nem különbözik a belső jogtól, ugyanúgy alkalmazandó a hazai jogalkalmazó által, mint az egyetlen belső jogalkotó által alkotott nemzeti jog. Miután Magyarországon jelenleg a dualista jogkoncepció és transzformációs technika kényszere állapítható meg, így a nemzetközi szerződésnek nincs self executing jellege, ugyanakkor alkotmányunk rendelkezései sem tekinthetők korszerűnek a nemzetközi és a közösségi jog belső jogba emelése tekintetében. Sőt kifejezetten zavarosnak és ellentmondónak nevezhető az alkotmányos szabályozás, így az alkotmány pontosítása, esetlegesen a tradicionális dualista elv feladása, a korszerűbb monista teória elfogadása a közösségi jog és a nemzeti jog egymáshoz való viszonyának tisztázására, ezen belül is főként alkotmányjogi megalapozásának elengedhetetlen feltétele lenne.

3. Doktrínák

Az Európai Bíróság gyakorlata éppen a jogvédelem hatékonyságának megteremtése érdekében a nemzeti jogok és a közösségi jog egymáshoz való viszonyának tisztázása körében mondta ki a közösségi jog önálló jogrendszeri minőségét, és egyben rámutatott a közösségi jog olyan sajátosságaira, amelyeket a közösségi jogrendszer legitimitációjának megalapozására szolgáló doktrínáknak, a jogvédelem szempontjából is elsődleges jogelveknek lehet tekinteni. Ezek: a közösségi jog közvetlen alkalmazhatósága, a tagállamok jogrendszereiben érvényesülő közvetlen hatálya, az értelmezési doktrína, vagy más néven a közvetett hatály, a közösségi jog tagállamok jogrendszereivel szembeni szupremáciája és a primátus elve. Ezen doktrínák a tartópillérei a közösségi jognak, mint rendszernek.

3.1 Általános jogelvek

Az Európai Bíróság jelentős vívmányának tekinthetjük az általános jogelvek bevezetését a közösségi jogba. Az általános jogelvek többféleképpen is beleillenek az EK jog összefüggésébe. Először is, mint az értelmezés segítőire lehet rájuk hivatkozni. Másodszor az általános jogelvekre mind az államoknak, mind az egyéneknek hivatkozniuk lehet a megsemmisítési eljárásban, a kereset jogalapjaként. Az általános jogelvek között leggyakrabban az arányosság, egyenlőség (egyenlő elbánás), a jogbiztonság, az eljárási jogosítványok és az alapjogok védelme elvét említik, de vannak szerzők, akik általános jogelvnek tekintik a Maastrichti Szerződéssel bevezetett szubszidiaritás elvét is.

3.2 Alapjogok

Az európai integrációt megálmodó alapító atyák a tagállamok közötti gazdasági típusú együttműködést csak az integráció első fázisának tekintették, célul a politikai értelemben vett uniót tűzték ki. Ez az álom a mai napig nem tudott teljes egészében valóra válni, de a

gazdasági alapú együttműködés is nagyon korán felvetett olyan járulékos jogi problémákat, amik csak az alapjogokkal való összefüggésben vizsgálhatók. Így a közösségi jog régi problematikája az alapjogokhoz, emberi jogokhoz való viszonyulás kérdése. Hosszú időn keresztül arról folyt polémia a jogi szakirodalomban, hogy - ellentétben az Európa Tanáccsal - az Európai Közösségnek miért nincsen olyan alapjogi katalógusa, amely a védelembe vett jogokról legalább egy egyszerű felsorolást, vagy azon túlmenve tartalmi szabályozást foglalna magában. Ezen az úton nagy előrelépés volt a 2000. december 7-én Nizzában aláírt, majd 2007. december 12-én kigazított Alapjogi Charta, ami az első alapjog-katalógus, ezzel az Unió legitimációs bázisának tekinthető. Az Európai Unió értékközösségen is alapuló integráció. Az értékválasztások egyértelműek: a tagállamokban megdönthetetlen alkotmányos intézményi alapelvekből következnek, úgy, mint a demokrácia, jogállamiság, hatáskörmegosztás, lojalitás és szubszidiaritás, másrészt abban a kontextusban nyilvánulnak meg, ami az egyén és az EU viszonylatában érvényesül. Ez utóbbi tekintetében van kiemelkedő jelentősége az alapjogoknak. Az Európai Unió vezérlő értékei, alapértékei és egyedi értékei közös nevezőjén az alapjogok kérdése áll. A Reformszerződés elfogadásával pedig újabb távlat nyílt az alapjogok kérdése előtt, az értékklauzula bővítésével a védett alapértékek közé bekerült az emberi méltóság és az egyenlőség elve is, és mert a szerződés jogi személyiséget ad az Európai Uniónak, így az EU csatlakozhat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezményhez.

Az Európai Bíróság apró lépésekkel előrehaladva, döntésről döntésre kristályosította ki az alapjogok védelmének jelenleg fennálló rendszerét. Az alapvető jogok tiszteletben tartása integráns részét képezi a bíróság által védett általános jogi princípiumoknak, és ilyen jogokat inspirálnak a tagállamok közös nemzeti tradíciói is. Az Európai Bíróság ítéleteiből nem csupán a jogvédelem erősségének szintjére vonatkozó elveket olvashatunk ki, hanem az egyes konkrét alapjogok tartalmára vonatkozóan is találunk útmutatót. A Bíróság gyakorlatában egy jól elkülöníthető jogcsoportot képeznek az eljárási jogosítványok, melyek közül a legfontosabbak a természetes igazságosság vagy az igazságos meghallgatáshoz való jog, az indokolási kötelezettség, a fair eljáráshoz és a védelemhez való jog.

A jogvédelemhez való hozzájárulás szempontjából nagy jelentősége van az Alapjogi Charta igazságszolgáltatással kapcsolatban megemlített jogainak, amelyek között a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog (47. cikk), az ártatlanság vételeme és a védelemhez való jog (48. cikk), a bűncselekmények és büntetések törvényességének és arányosságának elvei (49. cikk), a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma (50. cikk) vannak felsorolva. Azonban az igazságszolgáltatással kapcsolatos, Chartában felsorolt jogok nem azonosíthatók az igazságszolgáltatáshoz és jogvédelemhez való hatékony hozzáférés jogával. Ez utóbbit feltétlenül tágabb értelemben kell használni.

4. Jogvédelmi típusú jogalkalmazás

4.1. Jogértelmezés, mint a jogvédelem eszköze

A jogalkalmazás a jog érvényesítését jelenti, ez a jogkövetés mellett a jog érvényesülésének másik módja. Jogvédelmi típusú jogalkalmazásról akkor beszélünk, ha a jogalkalmazás jogszolgáltatási (iurisdictiós), azaz bíróságok előtt folyik. Szűkebb értelemben csak a jogok védelmében megnyilvánuló jogalkalmazást szokás jogvédelmi típusú jogalkalmazásnak tekinteni. A jogalkalmazási tevékenység összetett kognitív folyamat, annak központi eleme a

jogforrás értelmezése. A jogértelmezésnek azért van igen nagy jelentősége a jogvédelemhez való hozzájárulásban, mert valóságosan jogaink terjedelme, tevékenységeink jogszerűsége, közösségi jogon alapuló különböző igényeink alapossága tekintetében bírói fórumok jogosultak dönteni. Vannak estek, amikor anyagi és eljárási szabályok nem teremtenek lehetőséget az egyén jogvédelmére, de az Európai Bíróság által adott, a nemzeti jogban megszokottaktól több tekintetben eltérő interpretáció kifejezett jogvédelmet eredményez. Ezért tartom fontosnak külön áttekinteni az Európai Bíróság jogértelmezésének sarokpontjait.

A közösségi jogban a jogértelmezési tevékenység az közösségi bíróságokra hárul, azzal, hogy az Európai Bíróság jogértelmező tevékenységének kiemelt jelentősége van - az előzetes döntéshozatali eljárás folytán - a nemzeti bírói jogvédelmi típusú jogalkalmazói tevékenységre is. A tagállami bíróságok értelmezési kötelezettsége kapcsán szükségessé válhat új doktrínát, az értelmezési elsőbbség elvét megalkotni. A jogértelmezés más súlyát indokolja, hogy az alapító szerződésekben megfogalmazott célok eléréséhez az egyik legfontosabb eszköz az, hogy a tagállamokban egységesen alkalmazandó közösségi jog jöjjön létre. A rule of law Európai Unión belül érvényesülő elve szerint ennek az egységnek az eléréséhez a jogrend, joguralom szolgál eszközzel. Az integráció történetében sok nagy horderejű, általános jelentőségű és előremutató ítéletet fogalmazott meg az Európai Bíróság, gyakran ez a „bírói jog” túlmutatott a Római Szerződés, vagy a másodlagos jogforrások szó szerinti értelmezésén, így bizonyos értelemben az Európai Bíróság tevékenységét jogfejlesztőnek is tekinthetjük.

II. RÉSZ

5. Bírói jogvédelem közvetlenül: az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság esetjoga a nem privilegizáltak keresetindítási jogával kapcsolatosan

A jogvédelemhez való közvetlen hozzáférés egyik megnyilvánulási formája, amikor arra nyílik lehetőség az Európai Bíróság, illetve az Elsőfokú Bíróság előtt, hogy a közösségi jogot valamely módon sértő jogforrás megsemmisítését kérjék az igényérvényesítők. Közvetlen jogvédelemre nyílik lehetőség az Európai Bíróság előtti másik nagy eljárásban, a Római Szerződés 232. cikke szerinti mulasztási eljárás során is. Ebben az eljárásban akkor van lehetőség jogérvényesítésre, ha az Európai Közösségek intézményei elmulasztják a döntéshozatalt, és ezt lehetőség van bíróság útján kikényszeríteni. Az értekezés a két eljárás jogvédelmi szempontból releváns elemeit, így a nem privilegizált keresetindításra jogosultak keresetindításának feltételeit boncolgatja, bemutatja az Európai Bíróság e témakörben született iránymutató gyakorlatát.

6. Bírói jogvédelem közvetlenül más szinten: a nemzeti bíróságok előtt közvetlenül a közösségi jogon alapuló igényérvényesítés

6.1. Jogalap nélkül beszedett pénzügyi terhek visszakövetelése

Több olyan élethelyzet is elképzelhető, amikor a közösségi jogi szabályokon alapuló pénzügyi terhe, fizetési kötelezettsége van a magánfélnek, ugyanakkor utóbb e fizetési kötelezettség jogalap nélkülül válhat. Ilyenkor a jogalap nélkül fizetett terhek visszakövetelésének kérdése merül fel, amit a közösségi jog íratlan szabályai anyagi jogi értelemben megalapoznak, ugyanakkor közösségi eljárási szabályok nem társulnak az igényérvényesítés lehetőségéhez.

Mindebből az következik, hogy ha a magánfél a közösségi jogon alapuló igényeit nemzeti bíróság előtt kívánja érvényesíteni, úgy a nemzeti jogi eljárási szabályokhoz kell alkalmazkodnia, és csupán az igény anyagi jogi alapjaként jelölheti meg a közösségi jogi szabályokat. Az értekezés vizsgálja az Európai Bíróság által kialakított azon elveket, amik eljárásjogilag lehetővé teszik, elősegítik az ilyen igények egyformán hatékony érvényesítését minden tagállamban. A Bíróság által kialakított két princípium az eljárások egyenértékűségének elve, valamint a közösségi jog tényleges érvényesülésének elve. Előbbi szerint a bírósághoz fordulás azon eljárási szabályai, amelyek célja, hogy biztosítsák azoknak a jogoknak a védelmét, amelyeket a közösségi jog közvetlen hatálya az érintetteknek biztosít, nem lehetnek kedvezőtlenebbek, mint a hasonló, belső jellegű keresetekre vonatkozók. Utóbbi elv jelentése, hogy az ilye igényekre vonatkozó nemzeti eljárási szabályok nem lehetnek olyanok, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézre tegyék a közösségi jogrend által biztosított jogok gyakorlását.

6.2. Új bírósági hatáskörök

6.2.1. Bírósági felülvizsgálat lehetősége közösségi jogi alapon

Az eljárások egyenértékűségének és a közösségi jog tényleges érvényesülésének elve nemcsak egy-egy belső anyagi, vagy eljárásjogi szabály alkalmazását zárja ki, vagy módosítja azok alkalmazását a közösségi igényen alapuló eljárásokban, hanem esetenként az eljárások jellegét is átalakíthatja, új bírósági hatáskörök kialakítását, sőt új jogorvoslati lehetőségek megteremtését is követelheti. Az a követelmény, hogy a tagállamnak lehetővé kell tennie a magánszemély közösségi jogon alapuló igényének érvényesítését, a közösségi szabályok közvetlen hatályából fakad, sőt ezt nevezhetjük a közvetlen hatály eljárási következményének is. A közösségi jog hatékony érvényesülése ugyanis feltételezi, hogy közösségi jogon alapuló igények érvényesíthetők legyenek a nemzeti eljárásjogokban. Ez a kérdés azonban érdekes, új, eddig nemzeti bíróságok által nem gyakorolt hatáskörök problémáját veti fel, azaz arra keressük a választ, hogy a közösségi jog hatékony érvényesülése érdekében a nemzeti bíróságoknak meddig van lehetőségük az egyén védelmében eljárniuk. Az egyik ilyen részterület a közösségi jogon alapuló sérelmek esetén a hatékony jogvédelem érdekében a bírói felülvizsgálathoz való jogosultság lehetőségének megteremtése akkor is, ha nemzeti eljárási szabályok erre lehetőséget nem teremtenek, és közösségi jogharmonizáció sem rendezi az ilyen igények érvényesítésének eljárási szabályait.

6.2.2. Ideiglenes intézkedés

Az Európai Bíróság esetjoga szerint a közösségi jog tényleges érvényesülésének elve megköveteli, hogy a nemzeti bíróságoknak jogában álljon közvetlenül a közösségi jogon alapuló közbenső, vagy más néven ideiglenes intézkedést tenni a jogvédelem teljessége érdekében. A jogérvényesítés egyik legnagyobb akadálya lehet ugyanis a perek, jogviták elhúzódása. Az időmúlással időnként el nem hárítható jogsérelmek, főlegesen károk keletkeznek, ennek megoldására adekvát megoldás az ideiglenes intézkedés. Fogalma úgy definiálható, hogy az ideiglenes intézkedés a bíróságnak az a nem érdemi, azonnali jogvédelmet biztosító határozata, melynek célja annak megakadályozása, hogy a jelenlegi állapot megváltozása miatt a kérelmező helyzete jelentősen megnehezedjen, vagy jogainak gyakorlása meghiúsuljon, illetve az intézkedés által a kérelmezőt közvetlenül fenyegető kár hárítható el. A fogalom a sajátos közösségi jogi jellegzetességekre tekintettel úgy egészíthető ki, hogy típusaiban léteznek a fennálló jogi helyzetet konzerváló, de az intézkedéssel akár új jogi helyzetet teremtő esetei is. Megnyilvánulhat ugyanis az ideiglenes intézkedés egy

közösségi jogi aktus végrehajtását felfüggesztő, a fennálló jogi helyzetet fenntartó, továbbá egy közösségi jogi aktus végrehajtását felfüggesztő, de ezzel új jogi helyzetet teremtő határozatban is. Ideiglenes intézkedésre kerülhet sor egy közösségi szerv mulasztását pótló ideiglenes jogvédelmet nyújtó bírói döntéssel, továbbá sor kerülhet ideiglenes intézkedés tételére klasszikusan a közösségi jog közvetlen megsértésének veszélye esetén a jogsértés megelőzése végett is.

6.2.3. Az új jogorvoslatok biztosításának elve

Az új jogorvoslatok biztosításának elve szerint vannak esetek, amikor nem csupán a tagállami hatáskör kibővítésével kell új közösségi jogi eszközöket adni a jogvédelem szempontjából a nemzeti bíróságoknak, hanem egyenesen új jogorvoslati lehetőségek megteremtésével kell szolgálni a hatékony jogvédelmet. A kérdés két oldala, hogy egyáltalán létezik-e ilyen igény közvetlenül a közösségi jogból eredően, a másik viszont az, hogy az ilyen igények érvényesítésére milyen feltételek mellett kerülhet sor. A kérdésekre adott válasz az Európai Bíróság szerint, hogy anyagi jogi értelemben a hatékony bírói felülvizsgálat joga közvetlenül a közösségi jogból, az EK Szerződés 10. cikkéből eredeztethető, míg eljárási értelemben a tagállamok eljárási jogában biztosítani kell minden olyan igény érvényesíthetőségét, amely a közösségi jog megsértéséből fakadó állami kártérítési felelősségből ered. A jogsérelemre ugyanis a megfelelő jogorvoslati eszköz az olyan kereset, amely az állam felelősségének megállapítására irányul.

6.2.3.1. A kártérítési felelősség feltételei

Ami azokat a kondíciókat illeti, amelyek mellett a tagállamnak meg kell térítenie a magánszemélyeknek okozott károkat, a Bíróság ítélezési gyakorlatából kitűnik, hogy három ilyen feltétel van, mégpedig az, hogy megsértett jogi rendelkezés a magánszemélyeket jogokkal ruházza fel, hogy a jogsértés kellően súlyos legyen, és okozati összefüggés álljon fenn az államot terhelő kötelezettség megszegése és a károsult által elszenvedett kár között. A feltételrendszerrel kapcsolatban két fontos megállapítást tehető: ezek a feltételek teljesítik a közösségi jog szabályainak teljes körű érvényesülését, és e szabályok által biztosított jogok hatékony védelmére vonatkozó követelményeket, másrészt e feltételek tartalmilag megfelelnek azoknak, amelyeket a Bíróság a Közösség 288. cikk szerinti felelősségére meghatározott. Ezzel a híd teremthető a jogsértések tartalmi követelményei megítélésében a jogsértők személyétől függetlenül.

6.3. Magánjogi jogérvényesítés

A közösségi jog megsértésén alapuló kártérítési igények vonatkozásában a fentiekől eltérő jogi megítélésű alaphelyzetet tételez a magánjogi jogérvényesítés problematikája, több tekintetben is. Amíg ugyanis a tagállami kártérítési felelősség nem önálló közösségi szintű jogorvoslati eszköz, addig az Európai Unió motorjának tekintett belső piacra, négy szabadságra vonatkozó jogi szabályok akkor működhetnek kellően hatékonyan, ha tisztességes piaci versenyfeltételek képezik annak jogi alapját, azaz közösségi normák rendezik a játékszabályokat, így az igényérvényesítés lehetőségeit is. 2004. május 1. napja nem csupán azért volt nagy jelentőségű az Európai Unió történetében, mert ezen időponttól kezdődően 10 új tagállam felvételére, és ezzel az eddigi legjelentősebb bővítésre került sor, hanem ebben az időpontban lépett hatályba az 1/2003 számú EK Tanácsi rendelet, amely a közösségi versenyjog anyagi jogi és eljárási jogi szabályai tekintetében jelentős újdonságokat hozott. Azért is van nagy jelentősége az egyéni jogérvényesítés szempontjából 2004-nek,

mert a reform elemei abban foglalhatók össze, hogy az Európai Bizottság tehermentesítése érdekében megnőtt a versenyfelügyeleti eljárások, továbbá a versenyjoggal kapcsolatos egyéb igények érvényesítése tekintetében a nemzeti jogalkalmazók, elsősorban bíróságok szerepe. Döntően kétféle kereset típus az, ami a magánjogi jogérvényesítés keretében szóba kerülhet: egyrészt a versenyjoggal ellentétes szerződés semmisségére lehet hivatkozni, akár védekezésként is, másrészt a versenyjogba ütköző magatartás miatt kárt szenvedettek kártérítési pert indíthatnak a kár okozójával, vagy okozóival szemben. Az Európai Bizottság az 1/2003-as Tanácsi rendelet hatályaba lépését követően egyértelmű szándéknyilatkozatot fogalmazott meg arról, hogy szeretné elősegíteni a magánjogi jogérvényesítés előtérbe kerülését. Ennek megnyilvánulásaként 2005 decemberében Zöld Könyvet bocsátott ki az EK antitörzst szabályainak megsértésére épülő kártérítési keresetektől.

A Bizottság szándéka az eddig lezajlott jogalkotási lépések alapján jól követhető: fontos feladatnak tekinti, hogy a magánjogi jogérvényesítést közös európai eljárási szabályok megalkotásával is elősegítse, ugyanis az 1/2003-as Tanácsi rendelet azt az áttűtő sikert nem hozta meg, ami az antitörzst szabályok közvetlen hatályúvá nyilvánításával a jogalkotó eredeti szándéka volt, ugyanis lényegesen nem nőtt meg a nemzeti bíróságok előtt a magánjogi jogérvényesítések száma. Az értekezés a Bizottság Fehér Könyve struktúráját követve bemutatja a keresetindításra való jogosultság, a bizonyítékokhoz való hozzáférés, a nemzeti versenyhatóságok határozatainak kötelező ereje, a vétkesség követelménye, a kártérítés összességéről, az árnövekedés áthárítása, az elévülési idő, a kártérítési kereset költségei, valamint az engedékenységi politika és a kártérítési keresetek közötti kapcsolat kérdéseit.

7. Bírói jogvédelem közvetlen: az előzetes döntéshozatali eljárás

Az előzetes döntéshozatali eljárás egyfajta együttműködés a nemzeti bíróságok és az Európai Bíróság között. Lényegét abban lehet megfogalmazni, hogy a nemzeti bíróság az előtte folyamatban lévő ügyben előzetes döntést kérhet az Európai Bíróságtól, amennyiben a közösségi jog érvényessége vagy értelmezése kérdésében kételyei vannak. Ezt a nemzeti bíróság oly módon teheti meg, hogy formális végzés meghozatalával – tipikusan a saját nemzeti eljárása tárgyalásának felfüggesztése mellett – kérdéseket intéz az Európai Bírósághoz. Az Európai Bíróság a feltett kérdésekre határozatában ad választ, amelyet követően a nemzeti bíróság folytatja az eljárást, és meghozza a saját nemzeti ügyében a döntést. Tekintve, hogy a magánfelek közvetlen keresetek előterjesztésére való lehetőségei korlátozottak, ezért az eljárás funkciója egyrészt, hogy jogbiztonságot kíván teremteni a közösségi jog egységes, egyforma értelmezése lehetőségének megteremtésével, másrészt közvetlen úton egyéni jogvédelmet biztosít a magánfelek számára.

Van néhány félreértés az előzetes döntéshozatali eljárással kapcsolatban, ezek eloszlatására leginkább a fenti definícióból következő nemleges megállapítások szolgálhatnak megfelelő eszközül. Az Európai Bíróság nem fellebbezési fórum a nemzeti bíróságok határozataival szemben, továbbá az Európai Bíróság nem dönti, és nem döntheti el a nemzeti bíróság előtt folyó alapjogvitát. Nem tartozik az Európai Bíróság hatáskörébe az alapeljárásban felmerült ténykérdések elbírálása, és nem határozhat a nemzeti jogszabályok értelmezése, illetve alkalmazása vonatkozásában jelentkező véleménykülönbség tárgyában sem. Lényeges megjegyezni azt is, hogy az Európai Bíróság hatásköre csak a közösségi jog értelmezése vagy érvényessége tekintetében áll fenn, így nem határozhat a nemzeti szabály, érvényességéről, így a nemzeti szabályt meg sem semmisítheti, akkor sem, ha arról bebizonyosodik, hogy szemben áll a közösségi joggal. Az Európai Bíróság a közösségi jog értelmezéséről vagy érvényességéről dönt, célja a jogvita megoldása szempontjából hasznos választ adni. A

kérdést előterjesztő bíróság feladata levonni a válaszból a következtetéseket, adott esetben eltekintve a szóban forgó nemzeti szabály alkalmazásától.

Az értekezés körüljárja az előzetes döntéshozatali eljárás jogvédelem szempontjából lényeges eljárásjogi problémáit, utalva az ezzel kapcsolatos magyar jogalkotási és jogalkalmazási problémákra.

8. A bírói jogvédelem kiteljesedése: harmonizációs lépések az egységes eljárási szabályok irányában: a polgári jogi igazságügyi együttműködés fejleményei

8.1. Polgári eljárásjogi harmonizáció lehetősége és szükségessége

A polgári eljárásjog harmonizációjának gondolata az integráció kezdetétől fogva napirenden lévő kérdés. Amellett, hogy az egyre több jogterületre kiterjedő, klasszikus nemzetközi szerződésekkel való jogalkotás kiteljesedése öröndetes, könnyen magától értetődő, hogy fokozott igények jelentek meg az Európai Unióban saját jogvédelmi rendszer kiépítésére, saját, harmonizált szabályok megteremtésére. Nyilvánvalóvá vált ugyanis, hogy a piac hatékony működése érdekében a közösségi jog védelmi erejével felruházott, könnyebben kikényszeríthető, hatékonyabban érvényesülő normák elfogadása indokolt nem pusztán a gazdaság területét érintő anyagi jogi szabályokat megalkotásával, hanem biztosítani kell mindenekelőtt azt, hogy lehetőség szerint az eljárási szabályok tekintetében se legyenek nagy különbségek az egyes tagállamok nemzeti szabályaiban, ez ugyanis nagymértékben leronthatja a közösségi szabályozás alá vont jogterületek hatékony érvényesülését. Az Európai Unió polgárai a Közösség területén belül szabadon utazhatnak, bárhol letelepedhetnek, vagy munkát vállalhatnak. E jogukat azonban csak akkor élvezhetik maradéktalanul, ha az Unió egész területén egyenlő mértékben vehetik igénybe az igazságszolgáltatást, és alapvető jogokat minden tagországban egyformán érvényesítik. Az egységes európai igazságügyi térség gondolata a határokon nélküli Európa eszméjéből született. Az Amszterdami Szerződés – témánk szempontjából – legfontosabb vívmánya: a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének térsége létrehozása. Az Amszterdami Szerződés a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködést kiemelte Unió III. pillérének keretei közül, és integrálta azt a közösségi pillérbe, tekintettel arra, hogy a polgári- és kereskedelmi jogi környezet közvetlen hatással van a belső piac megfelelő működésére. Ennek eredményeképp az addig jellemzően nemzetközi egyezményekkel történő szabályozást - többségében - felváltotta a rendeleti szabályozás.

9. Konkrét javaslatok a bírói jogvédelem kiteljesítésére

A jogvédelem előfeltételét jelentő joghoz jutás teljessége és kellő hatékonysága érdekében arra lenne szükség, hogy a jogforrások jelenlegi rendszerében igen jelentős átalakulás menjen végbe, a pillérek eltérő jogforrási rendje, az egyes normatív aktusok ereje közötti különbségek felszámolódjon, így eltűnjenek a különbségek mind a pilléres szerkezet különböző területein szabályozott jogkérdések, mind pedig a jogforrási rend tekintetében. A jelenlegi bonyolultnak tekinthető jogforrási rend egyszerűsítése feltétlen célul tűzhető ki, tekintettel különösképp arra, hogy a kötelező és nem kötelező, a nevesített és nem nevesített, továbbá a Szerződésben direkt módon jogforrásként megjelölt, valamint a fel nem sorolt, de egyes külön rendelkezéseknél mégis felbukkanó jogforrások, továbbá az ugyanolyan néven megjelenő, de eltérő normatív tartalmú jogforrások közötti eligazodás, a nemzetközi jog

közösségi, illetve uniós jogba is beszűrődő klasszikus elemeinek ismerete a jogkereső egyének számára nehézségeket okozhat.

A közösségi, illetve uniós jogalkotás határvonalainak egyértelmű meghúzására, alkotmányos alapjainak megteremtésére lenne szükség, melyet egy alkotmányos aktusban elhelyezett konkrét hatásköri lista testesíthetne meg. A közösségi intézmények felhatalmazáson alapuló jogalkotása akkor lehet jogvédelmi szempontból is kifogástalan, ha minél egyértelműbb szabályok rendezik a hatáskörök sarokköveit. Annak érdekében, hogy a hatáskör átruházás alkotmányos kérdései a belső jogban is problémamentesen legyenek szabályozva, szükség lenne az alkotmányos felhatalmazás pontosítására.

Az alapjogok Unión belüli védelme bonyolult kérdéseket vet fel, melyekre ma még nem pontosan tudjuk megadni a válaszokat. A Reformszerződés akár hatályba lép, akár nem, elkerülhetetlen a Strasbourgi Emberi Jogi Bíróság és a közösségi bíróságok közötti viszonyrendszert tisztázni. A két jogvédelmi rendszer feladata ugyanis kétségtelenül nem ugyanaz, de az utóbbi évek történései egyértelmű irányt szabtak: az alapjogi bíráskodás szemlélete egyre nagyobb teret hódít a közösségi bíráskodásban is, és véleményem szerint ennek a funkciónak az erősödésével lehet számolni, különösen az Európai Bíróság esetében. Ma már van korszerű, a jogokat széles védelmi bástyával övező alapjogi katalógusa az Európai Uniónak, annak tartalmi kérdései azonban még tisztázásra várnak. Az Európai Uniónak alapjogi politikát kellene megfogalmaznia. Támogathatók azok az elképzelések, amelyek a jogvédelmi funkció kiteljesedéseként, és kellő hatékonysága biztosítása érdekében olyan jogintézmény bevezetését szorgalmazzák, amely bizonyos feltételekkel, „alkotmányos panasz” közösségi jogban való lehetővé tételével az egyének közvetlen európai bírósági fórumok előtti igényérvényesítése lehetőségének határait tágítaná ki.

A felmerült jogvédelmi kérdések megválaszolására szükségessé válhat új bírósági struktúra létrehozása oly módon, hogy a közösségi bírósági rendszer reformja egy szövetségi bírósági szisztéma mintájára valósulna meg. Ez egyértelműen magával hozhatná az Európai Bíróság alkotmánybírói funkciójának erősödését. Egy másik megoldási javaslat a közösségi regionális bíróságok felállítása azzal, hogy a jelenlegi Európai Bíróság European High Court of Justice-ként a jogegységesítés közösségen belüli feladatát továbbra is ellátná, így az értelmezési kérdésekben továbbra is egy centrumú maradna a közösségi jog. Felmerülhet több új, speciális bíróság, vagy új, speciális tanácsok felállítása, így a különleges, jól elhatárolható szakterületekkel foglalkozó új közösségi bíróságok, vagy közösségi bírósági tanácsok nagymértékben tudnák tehermentesíteni a jelenleg igen nagy leterheltséggel küszködő Európai Bíróságot és az Elsőfokú Bíróságot. Új modell lehetne a hatáskör elosztási szabályok megváltoztatása is azzal, hogy a nemzeti bíróságok nagyobb szerepet kaphatnának a közösségi jog alkalmazásában. Ez óhatatlanul a nemzeti bíróságok közösségi jellegének erősítéséhez vezetne. Változások mindenképpen nagyon lényegesek lennének abból az alapjogi szempontból, hogy jelenleg az Európai Bíróság és az Elsőfokú Bíróság előtti eljárások időtartama lényegesen lerövidülhetne. Önmagában ugyanis az is jelentős alapjogi sérelemnek minősülhet, ha az eljárás évekig húzódik.

A közösségi bíróságok előtti eljárások kapcsán a jogvédelmi típusú jogalkalmazás előretörésével lehet számolni, amit a nemzeti bírói jogalkalmazás nagymértékben segíthet megfelelő eljárási szabályok hatályba léptetésével. Hazánkban az előzetes döntéshozatali eljárás kapcsán az utaló végzések elleni fellebbezhetőség jelenlegi szisztémájának megváltoztatásával, és az előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdés szükségessége vonatkozásában a jelenleg kialakult iránymutató, ugyanakkor közösségi jogi elvekkel

ellentétes gyakorlattal való felhagyásra lenne szükség. A processzuális kérdések egységes, de legalábbis jól harmonizált szabályai valamennyi jogterületen, de különösen a közvetlenül a közösségi jogon alapuló igények nemzeti bíróságok előtti érvényesítése tekintetében – különösen a szenzibilis magánjogi jogérvényesítés kérdésében – nagyban segítenék a hatékony, és minden tagállamban egyformán érvényesülő jogvédelmet. Talán nem eretnek gondolat, hogy megtettük az első lépéseket egy egységes közösségi eljárásjogi kódex megszületéséhez, jelenleg ugyanis a polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés az Európai integráció egyik legdinamikusabban fejlődő jogterülete, az integráció – akár jogegységesítésben testet öltő – kiteljesedése pedig minden jogvédelmet igénylő európai polgár érdekét szolgálná.

Az értekezés témakörében készült publikációk

- A Francia Forradalom 200-ik évfordulójára. In: Napjaink 1989. 3. 3-10. p.
- A klasszikus alapjogoktól a szabadságjogok modern fogalmáig. In: Emlékkönyv dr. Antalfy György egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára. Szerk: JATE ÁJTK Tudományos Bizottság, Szeged, JATE ÁJTK 1990. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominat. Acta juridica et politica. Tom. 39. fasc. 6. 57-66. p.
- From traditional fundamental rights to the modern concept of civil liberties. In: In memoriam dr. Kovács István akadémikus, egyetemi tanár. Szerk: Tóth Károly, Szeged, JATE ÁJTK 1991. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominat. Acta juridica et politica. Tom. 40. fasc. 7. 107-118. p.
- A szabadságjogok fogalmáról. In: Emlékkönyv dr. Cséka Ervin egyetemi tanár születésének 70. és oktatói munkásságának 25. évfordulójára. Szerk: Tóth Károly, Szeged, JATE ÁJTK 1992. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominat. Acta juridica et politica. Tom. 41. fasc. 10. 145-153. p.
- Jogértelmezés a nemzeti és a közösségi jogban. In: Európai jog a gyakorlatban. Szerkesztette: Dr. Donat Ebert, Kézikönyv a magyar bírák számára Budapest OITH 2004. 77-93 p.
- Az EU versenyjoga. In: Európai jog a gyakorlatban, Szerkesztette: Dr. Donat Ebert, Kézikönyv a magyar bírák számára Budapest OITH 2004. 268-284 p. Társ szerző: Dr. Ócsai Beatrix
- Javaslatok a polgári eljárásjog hazai módosításához az uniós csatlakozás küszöbén. In: Európai műhelytanulmányok 2004. 95. 37-43. p.
- Igazságügyi Együttműködés az Európai Unióban. Szegedi Európa-jogi Szakkönyvtár Szeged, 2005. (Bevezetés és II. fejezet 5-7, 45-59 p. Társ szerző: Karsai Krisztina
- Megjelenés alatt: Általános Európai jog. Magyar Bíróképző Akadémia
- Megjelenés alatt: Igazságügyi Együttműködés az Európai Unióban. Átdolgozott kiadás Szegedi Európa-jogi Szakkönyvtár. Társ szerző: Karsai Krisztina
- Megjelenés alatt: A polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés legújabb fejleményei. Jogtudományi Közlöny
- Megjelenés alatt: A magánjogi jogérvényesítés egyes kérdései. Jogtudományi Közlöny
- Megjelenés alatt: Az alapjogok helyzetének változása az Európai Bíróság joggyakorlata tükrében. Jogtudományi Közlöny

JUDICIAL LEGAL PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION

Short summary of the preliminaries of the research topic

Conceptually, real legal protection arose only in the framework of modern societies. Administration of justice is the main repository of legal protection. Administration of justice is the principal form of manifestation of jurisdiction. For centuries great efforts have been made to separate the process of the administration of justice from the other two great branches of power, from legislation and from executive power. In terms of individual legal protection, the separation of the branches of power, the strengthening of the concepts of rule of law and constitutionality (*Etat de droit*, *Rechtsstaat*) can be considered decisive.

Various aspects of access to legal protection are often mentioned in Hungarian and foreign literature on law. The following authors' theories, among others, served as the bases of the theoretical questions dealt with in the thesis: Questions of legal protection were investigated thoroughly by Hirsch, Gündisch, Wienhues, Herdegen. With respect to the specifics of the Community legal system and sources of law the work by Cairns, Craig, De Búrca, Petersmann, Weatherhill, Beaumont, Lenaerts, van Nuffel, de Smijter, Kapteyn, Verloren van Themaat, Steiner, Schütz, Bruha, König, László Bodnár, László Kecskés, Ernő Várnay and Imre Vörös is of great importance. The names of Cross, Cohen, Iglesias, Bleckmann, Dendrinis, Pescatore, Steiner, Toth and Weymüller must be mentioned by all means in connection with the doctrines laid down by the European Court of Justice. The methodology of interpretation of law is dealt with by Mac'Cormick, Summers, Kutscher and Lasok. The issue of fundamental rights was studied in general by Cranston, Gábor Halmi, Gábor Attila Tóth, while the issue is approached from several aspects of Community law in the studies by Lenaerts, Péter Balázs, Erzsébet Sándor-Szalay. Dausen and László Blutman must be mentioned in connection with procedures before the European Court of Justice, particularly with respect to the preliminary ruling procedure. Lord Slynn of Hadley and Everling raised issues concerning the future of the European Court of Justice and European jurisdiction. László Kecskés is the most prominent authority in Hungary on the theory of state liability for the violation of Community law. Tatham and Timmermans studied the issues of claim enforcement based directly on Community law. Elhauge, Geradin, Kessler, Korah and Motta dealt with various issues of Community competition law and private enforcement. Various issues of judicial co-operation in civil cases are discussed by Benacchio, Schlosser, Viktória Harsági, Miklós Kengyel, Miklós Király and Zsuzsa Wopera.

Methods applied

The method used in the thesis is based primarily on case law. It ensues from the specifics of Community law that in order to achieve the objectives laid down in the founding treaties, one of the most important instruments is to establish Community law to be applied uniformly in the Member States. Pursuant to the principle of rule of law adopted in the European Union, legal order constitutes the instrument for achieving this unity. As the Member States have emphasized right from the beginning in several forums and in several documents, their common characteristic is that they regard rule of law, democracy, legal order, the institutions guaranteeing human and minority rights and the requirement of legal certainty as absolute values. The European Court of Justice was assigned to have exclusive entitlement to give interpretations in order to ensure that Community law can satisfy these value notions and that

it would not be interpreted differently in various Member States. Therefore it is especially important to get acquainted with the practice of the European Court of Justice.

Summary of the results achieved

Judicial legal protection should be studied primarily from the individual's point of view, with respect to fundamental rights. Two fields of legal protection are dealt with in the thesis through the general and specific issues of legal protection, various segments of legal protection can be found both in Community level and – through the intentions of the European Court of Justice – in national level jurisdiction. The bases of access to law, the prerequisite to legal protection, are constituted by legal sources and familiarity therewith, while the practical enforcement of legal sources is ensured by the doctrines developed by the European Court of Justice. Therefore the specifics of legal sources are discussed in a separate chapter of the thesis. Today the actual and appropriate enforcement of Community law is unimaginable without the complex legal principles, called doctrines, which entirely permeate Community law as such and which can be considered as instruments set up for the purpose of legal protection. The thesis is also aimed at presenting the various practical aspects of legal protection, first of all by focussing on the procedures before the European Court of Justice. As legal protection is realized primarily through the activities of administration of justice, the issues related to access to administration of community justice, the element of interpretation of law in administration of justice – jurisdiction are also touched upon, which – in my opinion – is a special weapon in the armoury of legal protection considering the specifics of Community law and the special role of legal development of the European Court of Justice. Today national courts also have a major role in ensuring legal protection based on Community law, therefore the obligations of national courts in the course of fulfilling these tasks are also brought to the fore by discussing the issues of the enforcement of claims based directly on Community law and the direct effect of the directives.

With respect to the conceptual bases of the topic discussed it must be pointed out that the activities of the administration of justice are carried out by independent judicial forums in the countries of Europe, likewise in the European Union. In order to attain the purpose of the administration of justice, guarantee rules have to be incorporated in the procedures, which guarantee legal protection for the individual in terms of fundamental rights. Here fundamental principles concerning the organization and operation of administration of justice (for instance equality in court, judicial independence) as well as procedural principles which constitute the core of the implementation of a lawful procedure (for instance right to hearing, obligation to give reasons) are both discussed. It is also customary to mention subjective rights related to the administration of justice, among which the most important are the right to go to court, the right to a fair trial in the widest sense, the right to a lawful judge, the right to representation (defence) (including the appropriate and, if necessary, free representation of persons in need) and the right to legal remedy.

PART I

1. Legal Protection in the European Union

1.1. Instruments of legal protection outside the court

The European Commission - as the guardian of the community law - plays an important role in the general legal protection. The Commission has a right to initiate several proceedings in order to ensure the functioning of legal protection and exercises a judicial function in competition matter. An important step in the protection of fundamental rights was the introduction of the European Ombudsman into Community law. The European Ombudsman is entitled to investigate complaints received from any citizen of the Union or from any natural or legal person residing in a Member State for a longer time. His or her scope of tasks includes the investigation of complaints concerning instances of maladministration in the activities of the Community institutions or bodies. Obviously, this activity represents important tasks of legal protection, but it is not of the administration of justice nature. In addition to the European Ombudsman, another office, namely the Office of the European Data Protection Supervisor was also established. The European Data Protection Supervisor is responsible for monitoring the structure and tasks of institutions with regard to data protection and for ensuring that Community institutions and bodies shall respect the fundamental right to the protection of personal data. The right to privacy and to secrecy is one of the most dynamically developing fundamental rights in a figurative and modern sense, therefore various legal instruments have to be available for guaranteeing the legal conditions of collecting, storing and using personal data, which definitely belong to the scope of this right, one of which may be the activity of the data protection supervisor.

1.2. Judicial legal protection

Right from the beginning the European Union was more than just a high-level free trade zone. The autonomous legal system which made it possible to implement Community policies underwent an evolution which resulted first of all in the strengthening of the tasks of legal protection. The reason for this is that law as a Community instrument is only one, often highlighted side of the coin, the other one is the legal protection of those concerned. The law of the European Communities has been formed and developed authoritatively by the European Court of Justice, which has always been an important stabilizing and integrating factor. Therefore legal protection in the European courts is of great importance both for the constitutional structure of the Community and for the individual. The legal system of the European Union implements individual legal protection in various respects and ensures appropriate and effective access to law not only for its Member States but also for its citizens, for the individuals. The European Court of Justice and the Court of First Instance – as well as the Civil Service Tribunal, which was also set up in the meantime besides the Court of First Instance, pursuant to the authorization set forth in Article 225/A of the EC Treaty – ensure within their own competence compliance with law in the course of the interpretation and the application of the Treaty. This task is fulfilled by the courts mostly in disputes between Community institutions and Member States, but at the same time they function as forums of legal protection for the citizens of the Community, who may bring various actions before the courts. The role of the Community courts involves more than the simple fulfilment of the tasks of justice in the traditional sense. In a certain sense the European Court of Justice unifies the spheres of competence and tasks of courts of public administration, constitutional courts and international courts. What is more, Community jurisdiction may also include further

functions, such as tasks of civil courts, labour courts, or occasionally criminal jurisdiction or arbitration.

By ensuring individual legal protection, two aims were set by the creators of the founding treaties and more decisively by the legal practice of the European Court of Justice. One was to ensure the greatest possible effect of Community law, the other to involve the citizens of the Community in the legal order by providing procedural civil rights for them. Pursuant to the principles expanded mostly by German authors, in the course of its *Wahrung des Rechts* function the European Court of Justice sees to fulfilling obligations and refraining from prohibitions specified in the treaty, at the same time enforcement of law comprises the gradual implementation of the objectives set in the treaty and the protection of the constitutional fundamental principles of the Community as well as the safeguarding of values and guarantees found in the constitutional traditions of the Member States.

2. Prerequisite to access to law: knowledge of law

The prerequisite to proper access to administration of justice in the Community is that the individuals have proper access to Community law itself, to the law of the Union, to *acquis communautaire* providing individual rights and to the documents based on law. One of the fundamental requirements of legal certainty is that law should be predictable and foreseeable, which means that the individuals can learn about the legal bases of the rights and obligations concerning them so that they can satisfy their obligations and enjoy their rights properly. Therefore the system of the legal sources of the European Union is surveyed, and various theoretical debates as well as misgivings of legal protection nature regarding the system of legal sources are pointed out in the thesis.

2.1. Questions of division of competence

In respect of effective legal protection an essential question is whether national or Community rules are authoritative concerning the given legal matter to be regulated, or whether both legislators can possibly make regulations simultaneously with respect to the individual's rights. In order to study this issue, it is indispensable to clarify the rules of the division of competence between the Community and the Member States. Current rules can be summarized as follows: Community competences are divided according to economic sectors in such a way that Community competences appear functionally, attached to individual Community objectives. As no specific rules on competence are included in the Treaty, as a result of conflicts of competence it is mostly the European Court of Justice whose task is to work out the theory and practice. A definitely prevailing principle is the principle of limited authorization. Pursuant to this, acts can be issued in the European Union only in a specific form and only in order to attain the objectives set in the Treaty. From another aspect all this means that the European Union itself is not entitled to determine a new competence, so it cannot decide on extending its own competence on its own, this can be realized only with the common will of the Member States.

2.2. Constitutional bases

The constitutions of the Member States will typically provide information on how authorization for exercising Community competences is given by a Member State. Both theoretical and practical problems may arise concerning how the methods of exercising competence are specified by the Constitution. As a matter of fact the problem is rooted in the

views dealing with the relationship of Community law and national law, the two extreme ends of which are represented by monist and dualist theories. Dualist and monist theories are encountered first of all in connection with the theories on the relationship of international law and national law, and although it must be firmly emphasized that Community law is not part of international law but is an independent system of law *sui generis*, the same problem arises with respect to the relationship of Community legal rules and national law as in the case of incorporating international law into national law. By simplifying the two extreme views the essence of the problem is that while according to the dualist concept international law and national law are two separate legal systems in the sense of substantive law, the monist concept denies this and claims that international law created by several national legislators does not differ from national law in the sense of substantive law, it is to be applied by national judges in the same manner as national law created by a single national legislator. As currently the constraint of the dualist legal concept and transformation technique can be observed in Hungary, the international treaty does not have a self-executing nature, at the same time the provisions of our Constitution cannot be regarded up-to-date, either, as concerns the incorporation of international and Community law into national law. What is more, the constitutional regulation can be regarded expressly confused and contradictory, therefore it would be indispensable to make the Constitution more precise, possibly to give up the traditional dualist principle and to accept the more up-to-date monist theory in order to be able to clarify the relationship between Community law and national law, and more specifically to lay down its constitutional law foundations.

3. Doctrines

In order to ensure the efficiency of legal protection, with a view to elucidating the relationship between national laws and Community law, the practice of the European Court of Justice stated that Community law is an independent legal system in nature and at the same time it pointed out those specifics of Community law which can be regarded as doctrines serving as the foundation for the legitimization of the Community legal system, as primary legal principles in legal protection. These are the following: direct applicability of Community law, its direct effect in the legal systems of the Member States, the interpretative doctrine, or in other words the indirect effect, the supremacy of Community law over the legal systems of the Member States and the principle of primacy. These doctrines are the pillars of Community law as a system.

3.1 General principles of law

A significant achievement of the European Court of Justice is the introduction of general principles of law into Community law. The general principles of law fit the context of EC law in several ways. First, they can be referred to as aids in interpretation. Second, the general principles can be referred to both by the Member States and by the individuals in actions for annulment as the legal grounds of the action. The most frequently mentioned general principles of law are proportionality, equality (equal treatment), legal security, procedural rights and the protection of fundamental rights, but there are some authors who regard the principle of subsidiarity introduced by the Treaty of Maastricht as a general principle as well.

3.2 Fundamental rights

The founding fathers conceiving European integration regarded the economic-type co-operation between the Member States only as the first phase of integration, their aim was

union in the political sense. This dream has not been fully realized to this day, but the economic co-operation also raised additional legal problems very soon, which can be examined only in the context of fundamental rights. Thus an old problem of Community law is approach to fundamental rights, human rights. For a long time there had been a debate in the literature of law why – in contrast with the Council of Europe – the European Community does not have a charter of fundamental rights which would contain at least a simple list about the protected rights, or would include a regulation of content. A great advance in this respect was the Charter of Fundamental Rights signed on 7th December 2000 in Nice and amended on 12th December 2007, which is the first charter of fundamental rights and as such can be regarded as the legitimate foundation of the European Union. The European Union is also an integration based on common values. The choices of values are unequivocal: they ensue from the constitutional institutional fundamental principles irrefutable in the Member States such as democracy, rule of law, division of competence, loyalty and subsidiarity, and on the other hand they are manifested in the context prevailing in the relationship between the individual and the EU. Fundamental rights are of outstanding importance with respect to the latter one. The common denominator of the leading values, fundamental values and individual values of the European Union is the issue of fundamental rights. The signing of the Reform Treaty opened new horizons for fundamental rights, the principles of human dignity and equality were also added to the fundamental values by extending the Value Clause, and as the Treaty declares that the European Union shall have legal personality, the EU can join the European Convention on the protection of human rights and fundamental freedoms signed in Rome on 4th November 1950.

The present system for the protection of fundamental rights has been developed by the European Court of Justice gradually, decision by decision. The respect for fundamental rights constitutes an integral part of the general principles of law protected by the Court, and such rights are also inspired by the common national traditions of the Member States. The rulings of the European Court of Justice not only reveal the principles concerning how high the level of legal protection is, but they also contain guidelines on the content of individual, given fundamental rights. Procedural rights form a well distinguishable legal group in the practice of the Court, the most important of them being natural justice or the right to a fair hearing, the obligation to give reasons, the right to fair procedure and to defence.

In respect of access to legal protection the rights mentioned by the Charter of Fundamental Rights in connection with the administration of justice are of prominent importance, these include the right to an effective remedy and to a fair trial (Article 47), the presumption of innocence and right of defence (Article 48), the principles of legality and proportionality of criminal offences and penalties (Article 49) and the right not to be tried or punished twice in criminal proceedings for the same criminal offence (Article 50). However, the rights related to the administration of justice, listed in the Charter, cannot be equated with the right to effective access to administration of justice and legal protection. The latter one should by all means be used in a wider sense.

4. Legal protection type of jurisdiction

4.1. Interpretation of law as the instrument of legal protection

Jurisdiction means the enforcement of law, this is another way of enforcement of law besides compliance with law. Legal protection type of jurisdiction is the case when the application of

law is jurisdictional, that is it takes place in courts. In a stricter sense only jurisdiction for the protection of rights is considered as legal protection type of jurisdiction. The process of jurisdiction is a complex cognitive process, its core element is the interpretation of the legal source. Interpretation of law has such a great significance in access to legal protection because judicial forums are actually entitled to decide as to the real content of our rights, the lawfulness of our activities, the grounding of our various claims based on Community law. There are cases when the substantive and procedural rules do not give the possibility for the individual's legal protection but the interpretation given by the European Court of Justice, different in many respects from what is customary in national law, results in expressed legal protection. This is the reason why I consider it important to review the cornerstones of the interpretation of law given by the European Court of Justice.

In Community law the task of interpretation of law is vested in Community courts whereas interpretation of law by the European Court of Justice is of outstanding importance – by means of the preliminary ruling procedure – with respect to the legal protection type of jurisdiction by national courts. In connection with the interpretation duty of national courts, it may become necessary to create a principle of supremacy of interpretation as a new doctrine. The importance of interpretation of law is also shown by the fact that one of the most important instruments to attain the objectives set forth in the founding treaties is to create Community law to be applied uniformly in the Member States. Pursuant to the principle of the rule of law within the European Union, legal order is the instrument for attaining this unity. In the history of integration the European Court of Justice made several rulings which were of great importance, of general significance and progressive, this “judicial law” frequently pointed beyond the literal interpretation of the Treaty of Rome or the secondary legal sources, thus in a certain sense the activity of the European Court of Justice can be regarded as a law developing activity.

PART II

5. Direct judicial legal protection: case law of the European Court of Justice and the Court of First Instance concerning the locus standi of non-privileged applicants

One form of direct access to legal protection is when claim enforcers can request the European Court of Justice or the Court of First Instance to annul a source of law which violates Community law in some way. The possibility of direct legal protection before the European Court of Justice is provided in another major procedure, in an action for failure to act pursuant to Article 232 of the Treaty of Rome. A right can be enforced in this procedure if the institutions of the European Communities fail to make a decision and it is possible to enforce it by way of court. The thesis analyses the elements of these two procedures which are relevant to legal protection, including for instance the conditions of locus standi of non-privileged applicants, and the governing practice of the European Court of Justice in this field is also presented.

6. Direct judicial legal protection in other areas: enforcement of claim in national courts based directly on Community law

6.1. Reclamation of financial liabilities collected without legal ground

There can be several situations in life when a private party has a financial liability, a payment obligation based on Community rules of law, which payment obligation may become

ungrounded subsequently. In this case the issue of reclaiming the payments made without a legal ground arises, which issue is substantiated by the unwritten rules of Community law in the sense of substantive law; however, Community procedural rules are not associated with the possibility of the enforcement of claim. It ensues from the above that if a private party wishes to enforce his or her claim based on Community law in a national court, the procedural rules of national law shall be adhered to and Community legal rules can be referred to only as the legal ground of substantive law for the claim. The principles, developed by the European Court of Justice, which in terms of procedural law make it possible and promote the equally effective enforcement of such claims in every Member State are reviewed in the thesis. The two principles developed by the Court is the principle of the equivalence and the principle of the effectiveness. Pursuant to the former one, the procedural rules of turning to court, the purpose of which is to ensure the protection of rights provided by the direct effect of Community law to the parties concerned, cannot be more unfavourable than the rules pertaining to similar, national claims. The latter principle means that the national rules of procedure pertaining to such claims cannot render the exercise of rights provided by Community rule of law practically impossible or extremely difficult.

6.2. New judicial competences

6.2.1. Possibility of judicial review on the basis of Community law

The principles of the equivalence and the principle of the effectiveness not only exclude the application of some national rules of substantive or procedural law or modify their application in procedures based on a Community claim, but occasionally they may also change the nature of the procedures and necessitate new judicial competences or even new possibilities of legal remedy. The requirement according to which the Member State has to provide the possibility for the private party to enforce his or her claim based on Community law ensues from the direct effect of Community rules, what is more we can consider it as the procedural consequence of direct effect. The reason for this is that the effective enforcement of Community law presumes that the claims based on Community law can be enforced in national procedural law. However, this issue raises the interesting, new problem of competences not yet exercised by the national courts, so we are trying to answer the question to what extent national courts can proceed in the individual's protection, in the interest of the effective enforcement of Community law. One of these sub-fields in the case of damage based on Community law is the providing of the possibility of the right to judicial review in the interest of effective legal protection even if this possibility is not provided by national procedural laws, and Community-level legal harmonization does not provide for the procedural rules of the enforcement of such claims either.

6.2.2. Interim measure

Pursuant to the case law of the European Court of Justice, the principle of the actual enforcement of Community law requires that national courts shall have the right to take an interim or provisional measure directly based on Community law in the interest of absolute legal protection. The reason for this is that one of the greatest obstacles to the enforcement of rights can be the long delays in actions or legal disputes. Occasionally, these delays entail unavoidable legal injuries, unnecessary damage, for the adequate solution of which provisional measures can be taken. The concept of provisional measure can be defined as a resolution made not on the merits, providing immediate legal protection, the purpose of which is to prevent the applicant's situation from becoming considerably more difficult due to the

change of the current state, or to prevent the failure of the exercise of the applicant's rights, or to avoid damage threatening the applicant directly. In the light of the characteristics of specific Community law it can be added that it has types which conserve the existing legal status and the measure can also create a new legal situation. An interim measure can be made in the form of a resolution which suspends the execution of a Community legal act and maintains the existing legal status, or which suspends the execution of a Community legal act and thereby creates a new legal situation. A provisional measure can be made by a court ruling which provides temporary legal protection against a Community organ's failure to act, or in the classical case in order to prevent the infringement of law in the event of the danger of the direct infringement of Community law.

6.2.3. Principle of ensuring new legal remedies

According to the principle of ensuring new legal remedies there are cases when national courts need to be given new Community legal instruments not only by extending the competence of Member States, but effective legal protection necessitates new possibilities of legal remedy, too. The two sides of the question are whether there really exists such a need ensuing directly from Community law, and under what conditions these claims can be enforced. According to the European Court of Justice, the answer to these questions is that in the sense of substantive law the right to effective judicial review ensues directly from Community law, from Article 10 of the EC Treaty, while in the procedural sense the possibility to enforce all claims ensuing from the state's liability to compensation as a result of the infringement of Community law shall be provided for in the procedural law of the Member States. This follows from the fact that an action aimed at stating the state's liability is a proper instrument of legal remedy for the legal injury.

6.2.3.1. Conditions of liability to compensate

As concerns the conditions under which each Member State shall compensate private individuals for the damage suffered, it is clear from the ruling practice of the Court that three such conditions can be identified, namely the violated legal regulation vests private individuals with rights, the violation of law is sufficiently serious, and finally there is a causal link between the violation of the state obligation and the damage suffered by the individual. Two important statements can be made in connection with this system of conditions: these conditions satisfy the requirements concerning the complete enforcement of the rules of Community law and the effective protection of the rights provided by these rules, and on the other hand they correspond in content to what the Court specified for the liability of the Community pursuant to Article 288. Thereby a bridge has been created in the judgement of the requirements of content of violations of law, irrespective of the persons of the violators.

6.3. Private enforcement

With respect to claims for damages based on the violation of Community law, the problem of private enforcement represents a basic situation the legal judgement of which is different in several aspects. The reason for this is that while Member State liability to compensation is not an independent Community-level instrument of legal remedy, the legal rules pertaining to the internal market considered as the driving force of the European Union, to the four freedoms can operate with sufficient efficiency if fair market terms of competition constitute the legal basis thereof, that is Community norms specify the rules of the game, thus the possibility of claim enforcement as well. 1st May 2004 was of great significance in the history of the

European Union not only because 10 new Member States were admitted, which was the greatest enlargement to date, but also because Council Regulation (EC) No. 1/2003 came into force on that date, which contained great novelties in the rules of substantive law and procedural law of Community competition law. Besides, year 2004 is significant in terms of private enforcement of rights as the elements of the reform can be summarized as follows: the role of national judges, first of all courts, has become more pronounced in procedures of competition supervision and also in the enforcement of other claims related to competition law in order to lessen the workload on the European Commission.

There are basically two types of actions in the framework of private enforcement: on the one hand, the nullity of the contract in conflict with competition law can be claimed, even as part of defence, and on the other hand parties who have suffered damage due to behaviour violating competition law can bring an action seeking compensation against the party or parties causing the damage. After Council Regulation (EC) No. 1/2003 came into force, the European Commission worded an unequivocal declaration of intent to the effect that it would like to promote greater emphasis on private enforcement. As a manifestation thereof, the Green Paper was issued in December 2005 on actions for damages based on the violation of EC anti-trust rules.

The intention of the Commission is evident from the legislative measures taken so far: it considers it an important task to promote private enforcement by creating common European rules of procedure as Council Regulation (EC) No. 1/2003 failed to bring the resounding success that had been the original intention of the legislators by pronouncing anti-trust rules to be of direct effect, in spite of this the number of private enforcements in national courts did not increase significantly. Following the structure of the White Paper of the Commission, the issues of entitlement to locus standi, access to evidence, the binding effect of the decisions of national competition authorities, the requirement of fault, the amount of damages, the passing-on of overcharges, limitation periods, the costs of damages actions as well as the interaction between leniency programmes and actions for damages are presented in the thesis.

7. Indirect judicial legal protection: preliminary ruling procedure

The preliminary ruling procedure is a kind of co-operation between national courts and the European Court of Justice. Its essence is that the national court may ask for a preliminary ruling from the European Court of Justice concerning the case in progress if it is in any doubt about the validity or interpretation of Community law. The national court can do this by asking questions from the European Court of Justice upon making the formal decision – typically with the simultaneous suspension of the hearing of its own national procedure. The European Court of Justice answers these questions in its ruling, after which the national court resumes its procedure and makes the decision in its own national case. In the light of the fact that private parties have limited possibilities for submitting direct actions, the function of the procedure is on the one hand to provide legal certainty by providing the possibility of the uniform interpretation of Community law, and on the other hand to ensure individual legal protection for private parties in an indirect way.

There are some misunderstandings in connection with the preliminary ruling procedure, which can be best clarified with the negative answers following from the above definition. The European Court of Justice is not an appellate court over the national courts, moreover, the European Court of Justice does not and cannot decide the basic dispute at law before the national court. The judgement of the issues of fact arising in the basic procedure does not belong to the competence of the European Court of Justice, neither can it decide in differences of opinion as to the interpretation or application of national rules of law. It should also be

pointed out that the competence of the European Court of Justice extends only to the interpretation or validity of Community law, consequently it cannot decide about the validity of or annul a national rule even if it proves to be in conflict with Community law. The European Court of Justice decides about the interpretation or validity of Community law, with the aim of giving an answer which is useful in resolving the dispute at law. It is the task of the court submitting the question to draw the conclusions from the answer, and if necessary to disregard the application of the national rule in question.

Major problems of procedural law arising in the preliminary ruling procedure in connection with legal protection are discussed in the thesis, with reference to relevant problems in Hungarian legislation and jurisdiction.

8. Extension of judicial legal protection: steps of harmonization towards uniform procedural rules: developments in civil law judicial co-operation

8.1. Possibility and necessity of civil procedural law harmonization

The idea of the harmonization of civil procedural law has been a matter at issue right since the beginning of integration. Apart from the fact that the extension of legislation with classical international treaties extending to more and more fields of law is welcome, it is evident that increased needs have arisen in the European Union for the development of its own system of legal protection, its own harmonized rules. It has become obvious that in order to ensure the efficient operation of the market, norms invested with the power of protection of Community law and enforceable more easily and more efficiently should be accepted not only by creating rules of substantive law affecting the area of economy, but it is also necessary to ensure, first of all, that the national rules of individual Member States, if possible, shall not show great differences in procedural rules because this can considerably ruin the efficient enforcement of fields of law under Community regulation. The citizens of the European Union can travel freely, settle or find employment anywhere within the territory of the Community. However, they can enjoy these rights fully only if they can have access to the administration of justice uniformly in the entire territory of the Union, and if they can assert their rights uniformly in each Member State. The idea of a uniform European judicial area was born from the idea of Europe without borders. The greatest achievement – relevant to our topic – of the Treaty of Amsterdam is the establishment of an area of freedom, security and justice. The Treaty of Amsterdam removed judicial co-operation in civil matters from the framework of pillar III of the Union and integrated it into the Community pillar arguing that the area of civil and commercial law has a direct impact on the proper functioning of the internal market. As a result of this, regulation with international treaties, typical till that time, was replaced – mostly – by regulation by decrees.

9. Concrete proposals for the extension of judicial legal protection

In order to ensure complete and sufficiently effective access to law, which is the prerequisite to legal protection, the present system of legal sources needs to undergo a major change, the different systems of the legal sources of the pillars, the differences between the forces of normative acts have to be eliminated, in which way the differences could disappear both regarding the legal issues regulated in various fields of the pillared structure and the system of legal sources. The simplification of the current, rather complicated system of legal sources is a definite aim, especially in view of the fact that it may pose difficulties for the persons asking

for law to be familiar with the classical elements of international law which filtrate into Community or Union law, to know their way around the legal sources which are binding or non-binding, which are named or not named, which are directly indicated as a legal source in the Treaty or are not listed yet encountered in certain separate provisions, furthermore which appear under the same name but have a different normative content.

It would be necessary to determine the definite boundaries of Community or Union legislation, to create its constitutional bases, which could be embodied in a list of concrete competences included in a constitutional act. Legislation by Community institutions based on authorization could be unimpeachable from the view of legal protection if the cornerstones of competences are laid down by as evident rules as possible. Constitutional authorization needs to be specified for the constitutional issues of the transfer of competence to be regulated properly in national law, too.

The protection of fundamental rights within the Union raises complicated questions which cannot yet be answered precisely. Whether the Reform Treaty comes into force or not, the system of relations between the European Court of Human Rights in Strasbourg and the Community courts needs to be elucidated. Evidently, the tasks of the two systems of legal protection are different, but the events of recent years have set a definite direction: fundamental rights jurisdiction is gaining in importance in Community jurisdiction, too, and in my opinion the further strengthening of this function can be expected, particularly in the case of the European Court of Justice. Today the European Union already has a catalogue of fundamental rights protecting the rights on a wide, firm basis, but its questions of content are still to be clarified. The European Union should lay down its fundamental rights policy. Ideas can be supported which, as an extension of the function of legal protection and in order to ensure its efficiency, urge the introduction of a legal institution which would expand the boundaries of the enforcement of claims by individuals directly in European courts under certain conditions, by making it possible to lodge a "constitutional complaint" in Community law.

A new court structure may have to be set up to answer the arising questions of legal protection by modelling the reform of the Community court system on a federal court system. This could obviously entail the strengthening of the constitutional court function of the European Court of Justice. Another possible solution is to set up Community regional courts while the present European Court of Justice would continue to fulfil its task of legal harmonization within the Community as the European High Court of Justice, thus in questions of interpretation Community law would remain single-centred. The establishment of several new, special courts or new special councils could also offer an alternative, thus the new Community courts or Community judicial councils specializing in specific, distinguished fields could considerably reduce the work of the European Court of Justice and Court of First Instance, which are currently struggling with the problem of excessive workload. A new model could be the change of the rules of the division of competence by giving national courts a greater role in the application of Community law. This would inevitably lead to the strengthening of the Community nature of national courts. The changes would by all means be essential from the aspect of fundamental rights inasmuch as the duration of procedures before the European Court of Justice and the Court of First Instance could be shortened significantly. The delay of the procedure for years can also qualify as a major violation of fundamental rights.

The legal protection type of jurisdiction in procedures before Community courts can be expected to become increasingly more frequent, which can greatly be promoted by

jurisdiction in national courts by means of putting appropriate rules of procedure in force. In Hungary it would be necessary to change the present system of appeal against referring decrees in the preliminary ruling procedure, and also to give up the current practice, which is prevailing but is in conflict with Community legal principles, concerning the necessity of the question asked in the preliminary ruling procedure. The uniform or at least well-harmonized rules of procedural issues in all fields of law, particularly with respect to the enforcement of claims directly based on Community law in national courts – especially in sensitive private enforcement – would greatly contribute to effective and uniform legal protection in all Member States. Hopefully it is not heretical to think that we have taken the first steps on the way to creating a uniform code of Community procedural law as currently judicial co-operation in civil cases is one of the most dynamically developing fields of law in European integration, and the extension of integration – which might as well be embodied in unification of law – would serve the interest of all the citizens of Europe needing legal protection.

Publications in the field of the thesis

- A Francia Forradalom 200-ik évfordulójára. (On the 200th Anniversary of the French Revolution) In: Napjaink 1989. 3. pp. 3-10.
- A klasszikus alapjogoktól a szabadságjogok modern fogalmáig. (From Traditional Fundamental Rights to the Modern Concept of Civil Liberties) In: Essays In Honour of Professor Dr. György Antalfy to Celebrate the 40th Anniversary of his Activities as a Lecturer and His 70th Birthday. Edited by: Scientific Committee of JATE ÁJTK, Szeged, JATE ÁJTK 1990. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominata. Acta juridica et politika. Tom. 39. fasc. 6. pp. 57-66
- From Traditional Fundamental Rights to the Modern Concept of Civil Liberties. In: In Memoriam Professor Dr. István Kovács, Academician. Edited by: Károly Tóth, Szeged, JATE ÁJTK 1991. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominata. Acta juridica et politika. Tom. 40. fasc. 7. pp. 107-118
- A szabadságjogok fogalmáról. (On the Concept of Civil Liberties) In: Essays In Honour of Professor Dr. Ervin Cséka to Celebrate His 70th Birthday and the 25th Anniversary of his Activities as a Lecturer. Edited by: Károly Tóth, Szeged, JATE ÁJTK 1992. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominata. Acta juridica et politika. Tom. 41. fasc. 10. pp. 145-153.
- Jogértelmezés a nemzeti és a közösségi jogban. (Interpretation of Law in National and Community Law) In: Európai jog a gyakorlatban. Edited by: Dr. Donat Ebert, Handbook for Hungarian Judges, Budapest OITH 2004. pp. 77-93
- Az EU versenyjoga. (Competition Law in the EU) In: Európai jog a gyakorlatban, Edited by: Dr. Donat Ebert, Handbook for Hungarian Judges, Budapest OITH 2004. pp. 268-284 Co-author: Dr. Beatrix Ócsai
- Javaslatok a polgári eljárásjog hazai módosításához az uniós csatlakozás küszöbén. (Proposals for the Modification of the Law of Civil Procedure in View of the Imminent Accession to the European Union) In: Európai műhelytanulmányok 2004. 95. pp. 37-43.
- Igazságügyi Együttműködés az Európai Unióban. (Judicial Co-operation in the European Union) Szegedi Európa-jogi Szakkönyvtár Szeged, 2005. (Introduction and Chapter II. pp. 5-7, 45-59 Co-author: Krisztina Karsai
- In press: Általános Európai jog. (General European Law) Magyar Bíróképző Akadémia
- In press: Igazságügyi Együttműködés az Európai Unióban. (Judicial Co-operation in the European Union) Revised Edition. Szegedi Európa-jogi Szakkönyvtár. Co-author: Krisztina Karsai
- In press: A polgári ügyekben való igazságügyi együttműködés legújabb fejleményei. (Latest Developments of Judicial Co-operation in Civil Cases) Jogtudományi Közlöny
- In press: A magánjogi jogérvényesítés egyes kérdései. (Certain Issues of Private Enforcement) Jogtudományi Közlöny
- In press: Az alapjogok helyzetének változása az Európai Bíróság joggyakorlata tükrében. (Change in the Status of Fundamental Rights in the Light of the Legal Practice of the European Court of Justice) Jogtudományi Közlöny